

GOVERNO DIGITAL E CONTROLE SOCIAL DOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

Digital Government and Social Control of Municipal Budgets

José Luiz de Moura Faleiros Júnior

Doutorando em Direito Civil pela Universidade de São Paulo – USP/Largo de São Francisco (SP, Brasil). Doutorando em Direito, na área de estudo ‘Direito, Tecnologia e Inovação’, pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Especialista em Direito Digital, em Direito Civil e Empresarial. Associado do Instituto Avançado de Proteção de Dados – IAPD. Membro do Instituto Brasileiro de Estudos de Responsabilidade Civil – IBERC. Advogado e Professor.

Resumo

O artigo explora, em linhas perfunctórias, o princípio elencado no artigo 3º, V, da Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) e sua relevância para o incentivo à participação ativa dos cidadãos na fiscalização e no controle dos orçamentos municipais. O tema-problema revisita o potencial que tem a tecnologia para o fomento às discussões levadas a efeito em audiências públicas sobre leis orçamentárias no âmbito dos municípios. Trabalha-se com a hipótese de que o preceito agora positivado na recente lei se coaduna com o paradigma da consensualização administrativa, há tempos consagrado pela doutrina especializada. A pesquisa é qualitativa e baseada em revisão bibliográfica. Utiliza-se o método dedutivo.

Palavras-chave: Leis orçamentárias municipais. Consensualização. Participação popular. Governo digital. Lei nº 14.129/2021.

Abstract

The article explores, in a broader perspective, the principle listed in article 3, V, of Law nº 14.129/2021 (Digital Government Law) and its relevance to encouraging the active participation of citizens in the supervision and control of municipal budgets. The issue-problem revisits the potential that technology has for promoting discussions carried out in public hearings on budget laws within the scope of municipalities. It works with the hypothesis that the precept now affirmed in the recent law is in line with the paradigm of administrative consensus, long established by the specialized doctrine. The research is qualitative and based on literature review. The deductive method is used.

Keywords: Municipal budget laws. Consensualization. Popular participation. Digital government. Law No 14.129/2021.

Sumário

1. Introdução; 2. Consensualização no século XXI; 3. A tecnologia aplicada à relação entre Estado e cidadãos; 4. Audiências públicas e leis orçamentárias; 4.1 Processo legislativo e audiências públicas; 4.2 Resignificando o papel das audiências públicas pela tecnologia; 4.3 Interatividade, higidez procedimental e a salvaguarda do dissenso deliberativo; 5. O artigo 3º, inciso V, da Lei nº 14.129/2021 e a participação popular a partir de novas tecnologias; 6. Conclusão; 7. Notas; Referências

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 14.129, no dia 29 de março de 2021, consagrou importante plêiade de normas jurídicas – princípios e regras – de inegável relevância para a compreensão e reestruturação de determinadas bases do Direito Administrativo e da própria Administração Pública do século XXI. Um desses preceitos passou a constar do artigo 3º, inciso V, da referida lei, que define como princípio de governo digital, no Brasil, “o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública.” (BRASIL, 2021).

Não há dúvidas de que a reaproximação entre Estado e cidadãos demanda instrumentos de efetivação da participação popular, de forma direta, na formação das decisões estatais. A isso se dá o nome de consensualização, Administração consensual ou *soft administration*, expressões que refletem um novo paradigma de democracia participativa, que retira do Estado o poder de tomar decisões unilaterais lastreadas em atos administrativos impositivos, e dá ao povo — verdadeiro detentor do poder — incentivos ou atrativos para que os cidadãos se interessem pelo debate de questões de interesse comum e participem, efetivamente, da gestão pública.

A partir desta concepção, foram criadas as audiências públicas como processos interativos, nos quais se concede à população a prerrogativa de acompanhar detidamente o processo deliberativo de assunto de interesse coletivo, através de consulta formal, propiciando amplitude de debates e apontamentos que conduzirão a uma tomada de decisão, ao final, em conjunto com os agentes públicos.

Os exemplos concretos de maior relevância quanto à adoção desse instrumento constam da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que preveem a realização de audiências públicas nos processos de elaboração e discussão — no âmbito municipal — dos Planos Diretores, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais, o que concretiza os “orçamentos participativos”. Dessa leitura se extrai a premissa de que as audiências públicas são, insofismavelmente, um dos institutos que melhor exemplificam a lógica da consensualização, pois nelas se abre largo campo ao diálogo entre a Administração Pública e a sociedade, no intento de facilitar o exercício direto e legítimo da cidadania, permitindo-se ao povo a apresentação de propostas, reclamações, dúvidas, a solicitação de providências etc., e propiciando a lapidação de tema de total relevância: os orçamentos públicos.

É evidente o cariz democrático do referido instituto, sendo certo que, há tempos, já se busca uma nova leitura do papel do Estado frente a seus cidadãos. E, evidentemente, a submissão estatal ao império da lei implica considerar que institutos como as audiências públicas são instrumentos que se revestem de inegável pertinência para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Delineando o tema-problema, reconhece-se que ínfimos são o engajamento e o interesse dos cidadãos na efetiva participação em sessões legislativas nas quais audiências públicas para a discussão de orçamentos públicos são colocadas em pauta, e várias são as causas desse fenômeno, sendo as principais delas a inegável burocracia, a falta de acesso à informação, os horários inoportunos, a dificuldade de deslocamento às Câmaras Municipais

em horário comercial e, até mesmo, o desconhecimento geral sobre minúcias de um tema recheado de especificidades como é o dos orçamentos públicos.

Em contraponto a tudo isso, trabalha-se com a hipótese de que a alavancagem do uso de plataformas digitais pode contribuir para a desburocratização (*ratio essendi* da Lei do Governo Digital, conforme prevê seu artigo 1º), facilitação do acesso à informação, viabilização do acompanhamento e da participação à distância (rompendo as barreiras físicas) e até mesmo como fonte global de substratos que permitam ao cidadão se inteirar dos trâmites legislativos relativos, particularmente, às leis orçamentárias anuais.

Como metodologia científica, a pesquisa utilizará o método de abordagem dedutivo. Quanto à técnica de pesquisa, será utilizada a bibliográfico-doutrinária, com a análise de literatura especializada sobre o tema a partir de um “diálogo” entre o Direito Administrativo, o Direito Constitucional e o Direito Digital, bem como análise da legislação regente dos institutos jurídicos selecionados para estudo.

2. CONSENSUALIZAÇÃO NO SÉCULO XXI

O termo *consensualização* foi conceituado de forma muito clara por Thiago Marrara (2014, p. 40), que o qualificou como “[...] o movimento de busca de consenso e de promoção da consensualidade por novas técnicas administrativas”, não se confundindo com a ideia de ‘consensualidade’, cuja aplicação tem pertinência para a aferição do grau de consenso existente nas decisões gerenciais da máquina pública. Baseado nessa premissa, Bruno Miragem (2013, p. 31) sugere que “o Direito Administrativo, neste particular, redesenha um conjunto de instrumentos de colaboração”, estando inseridos diversos mecanismos nesse conjunto, o que permite concluir que a “lógica do consenso já está presente no ordenamento jurídico, através de instrumentos como o plebiscito, o referendo, a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública e a cogestão.” (FALEIROS JÚNIOR, 2017, p. 71-72).

Há estudos variados sobre cada um desses instrumentos, prevalecendo a subdivisão dos mesmos em procedimentais, orgânicos e contratuais.¹ Mas, fato é que a consensualização advém de manifestações decorrentes de inquietações e exigências cada vez mais incisivas por provimentos administrativos céleres, pela participação mais acentuada do cidadão na tomada de decisões estatais e, em última instância, por uma Administração Pública mais eficiente.

A raiz desse novo arquétipo de interações está ligada ao “princípio do consenso” (MOREIRA NETO, 2003, p. 91), que se destina exatamente à promoção do contrato social firmado entre Administração e administrados. Nesse aspecto, não se nega que a insubsistência do modelo liberal fomentou um repensar do papel do Estado e acentuou o fomento à promoção de direitos sociais, à flexibilização da autonomia da vontade e à abertura de largo campo para a reformulação de institutos do direito privado e, como não poderia deixar de ser, também do direito público, uma vez que o Estado passou a ocupar função chave neste novo paradigma da dogmática jurídica, conforme descreve José de Oliveira Ascensão (1994, p. 331):

A dogmática tende a reduzir à unidade o sistema jurídico: ou melhor, procura apresentar o que há de relevante no dado jurídico numa unidade, que cor-

responde à unidade existente na própria ordem normativa da sociedade. Para isso aproximará o que é semelhante, afastará o que é divergente; ordenará em institutos preceitos singulares; determinará as categorias (pessoas singulares, direito subjetivo...) que travejam e iluminam o corpo do direito; formulará os conceitos que abrangem esses institutos e categorias que pouco a pouco se vão formando; detectará assim os princípios fundamentais que perpassam pelo sistema e o vivificam.

A “vontade geral” (*volonté générale*), principal base da teoria democrática de Rousseau (2011), foi a iniciativa mais significativa para a compreensão social da liberdade nesta transição secular que irradiou efeitos sobre o Direito. Assim, o progresso tecnológico do século XIX passou a ser visto como natural pelas massas, transformando-se em um direito inalienável.

Em linhas gerais, as massas não reconheciam toda a organização e todo o conhecimento que foram necessários para a consolidação do *Welfare State*, que marcava a terceira ‘dimensão’ (denominada ‘dimensão social’) do modelo de Estado então vigente, à qual se somavam duas outras: uma ‘dimensão administrativa’, decorrente do modelo “burocrático weberiano”, e uma ‘dimensão econômica’, que tinha seu fundamento no keynesianismo (ABRÚCIO, 2007, p. 175).

O clássico conceito de cidadão, definido por Aristóteles na antiguidade grega, era privilégio de poucas classes detentoras do poder; um atributo escasso, diferenciador,² que se modifica historicamente e passa a ensejar novos significados, embora se mantenha sempre atrelado à ideia de democracia. De acordo com Pietro Costa (2005), na Roma Antiga, não se tinha uma cópia fiel da *polis* grega, uma vez que a *civitas* romana mais se alinhava ao sentido renovado da relação de cidadania, que marcaria toda a tradição político-jurídica ocidental.

Segundo Jorge Miranda (2005, p. 205-206), “[c]idadania significa, ainda, mais vincadamente, a participação em Estado democrático. Foi nessa perspectiva que o conceito foi elaborado e se difundiu após a Revolução Francesa.” Era um novo ideal de cidadania que florescia *pari passu* à evolução do Estado, e que seria remodelado, rearranjado e repensado no curso dos vários séculos subsequentes.

Se, antes, a dicotomia entre ‘sociedade civil’ e ‘sociedade política’ deixava claro o distanciamento entre cidadãos e Estado, a partir das variantes de supremacia estatal apontadas por Hegel (1940), não há mais dúvidas de que “a ascensão do Estado Democrático de Direito se pauta, ao contrário, na valorização do cidadão e em sua participação efetiva nas relações envolvendo o Poder Público.” (FALEIROS JÚNIOR, 2017, p. 78). Noutras palavras, o que se quer dizer com ‘Administração Pública consensual’ é a necessidade de sobreposição do “primado da concertação sobre a imposição nas relações de poder entre sociedade e Estado” (MOREIRA NETO, 2003, p. 133), uma vez que, “não desconhecendo os conflitos inerentes a uma sociedade plural, substitui decisões unilaterais de gabinete por processos de discussão e persuasão.” (BITENCOURT NETO, 2017, p. 193).

A configuração do Estado de Direito se dá a partir da fixação de limites ao exercício do poder estatal e da criação de garantias aos cidadãos, em uma Constituição. Nos dizeres de Karl Larenz (1985, p. 151), o propósito primordial desse novo modelo é evitar que “aqueles a

quem eventualmente é confiado o exercício do poder estatal o utilizem de um modo distinto do sentido que impõe o Direito.”

As raízes desta concepção advêm do princípio democrático, o que conduz à conclusão inexorável de que o Poder se manifesta, efetivamente, a partir da democracia, e esta repousa sobre dois postulados essenciais: a soberania popular e a participação do povo, de forma direta ou indireta, na formação das decisões estatais.

É do direito comunitário europeu que se extrai a forte tendência à consideração de múltiplos interesses na formação de decisões, em lógica que se aplica ao plano internacional quanto à consideração dos desideratos dos diversos países-membros.³ Tal lógica, a despeito disso, tem inegável pertinência ao plano interno de cada país e pode simbolizar a revalorização dos modelos mais tradicionais de participação direta dos cidadãos na atuação do Estado. Nesse diapasão, Almiro do Couto e Silva descreve os primeiros modelos pautados na nova sistemática de tomada de decisões estatais, mencionando que, na Alemanha, a Lei de Procedimento Administrativo, de 25 de maio de 1976, instituiu o conceito de “ato administrativo negociado” (*ausgehandelter Verwaltungsakt*), particularmente em seus §§ 54 a 61, definindo-o como um *Ersatz*, ou seja, um elemento “sub-rogado do ato administrativo.” (SILVA, 2003, p. 202).

Os modelos clássicos de democracia, a saber, a democracia direta⁴ e a democracia representativa,⁵ passam a dar lugar a novos modais que conduzem a um repensar da relação entre representação, participação popular, deliberação e tomada de decisões. Trata-se da chamada democracia semidireta ou semirrepresentativa,⁶ que, basicamente foi concebida a partir da conjugação “da democracia representativa com institutos que permitissem a intervenção direta da população em algumas situações.” (BEÇAK, 2014, p. 31).

Noutras palavras, como se trata de um novo paradigma, em que a participação popular ganha corpo a partir da somatória das características dos demais modelos, passa-se a ter um verdadeiro espectro de combinações entre representação e participação. Isto se evidencia pela reconfiguração do conceito de cidadania, cuja premissa elementar consiste “em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção: é a ideia de participação.” (COMPARATO, 1996, p. 10). A este raciocínio se soma a afirmação de Odete Medauar (1992, p. 216), segundo a qual, “no âmbito das matrizes clássicas do direito administrativo, a participação liga-se à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população.”

Na passagem para o século XXI, já se cogita do processo (e não mais do ato) administrativo como catalisador da concretização normativa teleológica (OLIVEIRA, 1997), o que suscita intensas discussões em torno do alcance de expressões como administração consensual ou *soft administration*, lastreadas nesse novo paradigma de democracia participativa, em que o Estado se afasta do modelo de tomada de decisões (*decision-making*) eminentemente unilateral e impositivo e se aproxima dos indivíduos para propulsionar o debate em torno de questões de interesse comum a partir da consensualidade, destinada primordialmente à promoção do contrato social firmado entre Administração e administrados.

Noutras palavras, o Estado Democrático de Direito passa a ser norteado por uma

proposta de redefinição de conceitos como democracia, soberania popular, cidadania, separação entre o público e o privado, além de outros, e, com isso, busca-se inserir os cidadãos como atores efetivos nos processos de tomada de decisões.

Resta evidenciada, com isso, uma nova formatação da ideia de cidadania, que tem sua gênese no direito de participação direta atribuído a cada cidadão, com o direito de ser ouvido (direito de 'enquete'), ou de participação indireta, através da integração de órgãos de consulta e de decisão na gestão e no controle da Administração Pública (DI PIETRO, 1993), seja por meio do *ombudsman*, seja por meio do Poder Judiciário. O cidadão do século XXI está inserido justamente nesse âmbito, marcado pela presença de instrumentais capazes de aproximá-lo do Estado para lhe dar voz em um contexto marcado pela necessidade de transposição do arquétipo hierarquizado e impositivo para um modelo horizontal e consensual.

3. A TECNOLOGIA APLICADA À RELAÇÃO ENTRE ESTADO E CIDADÃOS

O surgimento das novas tecnologias, particularmente após a ascensão da Internet, irradiou efeitos e gerou consequências sobre todas as esferas da vida em sociedade, inclusive sobre o Direito, suscitando novos modos para que se possa considerar os fundamentos morais e o papel da ética nas inter-relações entre particulares e, como não poderia deixar de ser, entre particulares e o Poder Público (VIANA, 2021).

A transição da cultura escrita para a visual é fruto dos estudos de Giovanni Sartori (1999) acerca de seu peculiar conceito de *homo videns*, que é invocado para ilustrar como as telecomunicações podem influenciar o modo como os cidadãos interagem com o Estado. No embate entre democracia e totalitarismo, a superação de determinadas barreiras demanda, inexoravelmente, a condensação de determinados valores na formatação de novos modais para a participação direta dos cidadãos nos afazeres estatais, com vistas ao atingimento do interesse público (PÉLISSE, 2007). A tecnologia tem o condão de fazê-lo, independentemente da organização coletiva da sociedade civil (em sindicatos, associações etc.), uma vez que viabiliza a interatividade em tempo real e passa a demandar, a um só tempo, o repensar da interação do homem com a máquina, a partir do incremento da técnica (FALEIROS JÚNIOR, 2020).

Para João Victor Longhi (2017, p. 106-107), porém:

No que concerne ao exercício dos direitos políticos, classificados também como liberdades públicas, direitos de liberdade ou direitos de primeira geração ou dimensão, a universalização fora um processo, consagrando-se no ambiente constitucional contemporâneo o voto universal, por exemplo.

Já no caso da Internet, há ainda grandes esperanças quanto à possibilidade de expansão ou, eventualmente, de universalização. Razão pela qual assumir que há um ambiente de *apartheid* digital realmente poderia inserir mais um dos tantos obstáculos sociais à concretização dos direitos fundamentais no Brasil. [...]

De fato, pensar em uma democracia digital pressupõe o enfrentamento de diversos problemas concernentes à dinâmica das interações em rede, além de peculiaridades relativas à inclusão, à exclusão e à desigualdade digital, bem como ao grau de engajamento político-democrático da população (BREGA, 2015).

A ruptura do paradigma burocrático preconizada pelo fomento à eficiência na Lei do

Governo Digital (Lei nº 14.129/2021), particularmente em seu artigo 1º, é, talvez, a medida mais imediata para a viabilização da implementação de estruturas de tecnologia da informação e comunicação em modelos democráticos, o que certamente conduziu o legislador brasileiro a descrever, em seção designada como “Do Governo Digital”, no Capítulo II da lei, que a “prestação digital dos serviços públicos deverá ocorrer por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas, sem prejuízo do direito do cidadão a atendimento presencial.” (artigo 14, *caput*) (BRASIL, 2021).

Não há nenhuma dúvida, ao revés, de que diversas transformações se fazem necessárias para que isto seja possível, a começar por um repensar da estrutura procedimental de cada ato ou processo que se deseje redesenhar. Isso pelo fato de que, para conduzir a Administração Pública da sociedade da informação a um patamar de completude organizacional, não se tem como evitar que discussões em torno da eficiência surjam e sejam objeto de destacado debate, “inclusive do ponto de vista da governança e de seus desdobramentos quanto à performance governamental.” (BEHN, 2007, p. 215, tradução livre). Porém, há alguns conceitos essenciais que se precisa abordar antes de serem apresentadas as linhas conclusivas deste raciocínio.

Sobre o princípio da eficiência, assim se posiciona a doutrina:

No Brasil, a eficiência tornou-se princípio constitucional expresso a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou a redação do *caput* do artigo 37. Isso não implica asserir que a reforma introduziu uma novidade no sistema administrativo nacional. O princípio constitucional da eficiência administrativa já se denotava implícito na Carga Magna. Assim sendo, é importante considerar que a natureza da eficiência como norma constitucional não compreenderá a essência neoliberal que permeou os trabalhos reformadores. A eficiência como mero símbolo ou valor ideológico não se confunde com a sua manifestação jurídico-normativa. (GABARDO, 2003, p. 185).

Basicamente, a eficiência administrativa pode se apresentar sob dois aspectos: um relacionado à atuação de agentes públicos; outro relacionado à prestação de serviços públicos. Nos dizeres de Paulo Modesto (2000, p. 113), “[a] obrigação de atuação eficiente, portanto, em termos simplificados, impõe: a) ação idônea (eficaz); b) ação econômica (otimizada); c) ação satisfatória (dotada de qualidade).”

Em termos de processo legislativo, “os instrumentos propostos poderão ser usados individual ou conjuntamente, podendo ser combinados e adaptados de acordo com o procedimento legislativo.” (LONGHI, 2017, p. 258). No caso em exame, tem-se o objeto delimitado das audiências públicas na votação de leis orçamentárias municipais. Assim, antes de apresentar uma hipótese de solução da burocracia que emperra o trâmite desse ato do processo legislativo formal, mister apresentar um panorama global desse modal de processo legislativo, fixando suas premissas, etapas e parâmetros passíveis de alteração.

4. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Insosfismavelmente, a implementação de mecanismos consensuais e de aproximação dos cidadãos ao Estado implica a atribuição de certa margem de discricionariedade decisória, na medida em que tais modais deverão sempre primar pela ampla participação popular, tendo como pano de fundo o atendimento do interesse público, para que se possa conhecer

as demandas da sociedade e, efetivamente, encontrar soluções não apenas possíveis, mas viáveis, para o seu atendimento.

Nesse sentido, nota-se inegável aproximação entre os atos administrativos discricionários e os vinculados, uma vez que a juridicidade administrativa e a vinculação estatal aos ditames constitucionais “[...] não mais permite falar, tecnicamente, numa autêntica dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, mas, isto sim, em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade.” (BINENBOJM, 2003, p. 39).

É a partir disso que se questiona se os modais já existentes de consensualidade apresentam resultados práticos realmente palpáveis em números e amplitude:

Desde a proclamação da nova Constituição, houve em nível federal cinco iniciativas populares que foram apresentadas ao Congresso Nacional, um plebiscito (1993) e um referendo (2005). Em nível estadual, houve um referendo (Acre, em 2010) e dois plebiscitos (Pará, em 2011). Em nível municipal, não existe nenhum levantamento. Por outro lado, a ausência do tema representa também certa surpresa. Afinal, estabeleceu-se no Brasil, nas últimas duas décadas, um amplo debate sobre participação política e as novas instituições participativas, como o orçamento participativo, conselhos e conferências. (RAUSCHENBACH, 2014, p 207).

Os dados apresentados pelo autor dizem respeito a outros modais de consensualização, a saber: iniciativas populares, plebiscitos e referendos. Todos a nível federal e estadual, uma vez que não há dados que cataloguem tais práticas a nível municipal.

A despeito disso, é no âmbito dos municípios que o instrumento de consensualização mais frequente, porquanto obrigatório, adquire relevância para fins de estudo: as audiências públicas, em hipóteses específicas previstas na legislação, são etapas inexoráveis do processo legislativo municipal para algumas matérias, sendo a votação de orçamentos públicos para a composição das leis orçamentárias anuais a mais importante delas.

Sobre as audiências públicas, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003, p. 149) ainda destaca:

A *audiência pública* admite as duas modalidades quanto à vinculação da Administração a seus resultados, mas *cabará à lei* definir entre uma ou outra ou optar por uma solução compósita. Com efeito, o legislador, tal como se prevê constitucionalmente, salvo cláusula impeditiva expressa, poderá deixar de legislar especificamente sobre quaisquer das matérias de sua competência, optando alternativamente por delas *dispor* como melhor lhe pareça (art. 48, *caput*), o que inclui, em geral e a toda evidência, fazê-lo visando à realização de quaisquer modalidades decisórias substitutivas como o são as referendárias, as de consulta pública ou as de deslegalização.

Pensar a consensualização a partir da oitiva dos partícipes sociais é essencial para a boa condução democrática, pois o mero labor legiferante ou o rol de opções do gestor público – que partem de pressuposições preponderantemente teóricas – por certo se beneficiarão da troca de ideias e experiências com aqueles que lidam mais diretamente com atividades relacionadas à decisão que se pretende tomar (CRICK, 2002, p. 104).

A partir das linhas gerais descritas, pode-se dizer que as audiências públicas são “processos de participação abertos à população para que se faça consulta formal sobre assunto de interesse dos cidadãos e para que, participando ativamente da condução dos assuntos públicos, se possa compartilhar da administração local com os agentes públicos.”

(FALEIROS JÚNIOR, 2017, p. 83). Seu escopo precípua é a “ampla discussão, a ampla transparência, para que sejam exibidos os fundamentos necessários para o modelo escolhido e para que se ouça, se questione a possibilidade da proposição de outras formas.” (FIGUEIREDO, 2002, p. 241).

A nível constitucional, tem-se a previsão de audiências públicas no artigo 58, §2º, inciso II, da Constituição da República, que autoriza as Comissões constituídas pelo Congresso Nacional a delas se utilizar para a discussão de matérias atinentes à sua competência.

Ademais, há previsão expressa de sua utilização nas votações de pautas relacionadas aos chamados “orçamentos participativos” (SILVA, 2003, p. 203) na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), relativamente à elaboração e discussão dos Planos Diretores, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais.

Há autores que questionam a competência dos cidadãos para tomar conhecimento e expressar opiniões e manifestações abalizadas sobre pautas mais complexas:

A capacidade dos cidadãos para processar informação é limitada: Lutz (2007) mostra que quanto mais questões estão em pauta, pior os cidadãos estão informados sobre cada assunto; esse achado é confirmado por Selb (2008, p. 33). Meredith (2009) observa também que eleições que acontecem simultaneamente com uma consulta popular podem afetar negativamente o grau de informação dos cidadãos. (RAUSCHENBACH, 2014, p. 218).

Não obstante, também há contrapontos válidos acerca dessa questão:

O argumento da informação assimétrica contraria a afirmação de que os representados sabem melhor que os representantes quais são os seus interesses. Em questões altamente técnicas, esse argumento certamente é válido. Mas, em muitos casos, processos de democracia direta não visam questões técnicas, mas, sim, questões de valores e preferências individuais. Nesses casos, o cidadão não tem nenhuma desvantagem informacional e sabe tomar a decisão. (MATSUKASA, 2005, p. 193).

A participação efetiva depende, portanto, de iniciativa do cidadão, não sendo cabível ao município o uso da força para que se crie o efetivo interesse em participar. Além disso, nem sempre se terá simetria cognitiva ou informacional para a votação de pautas. Dito isso, resta ponderar, ainda que brevemente, sobre a questão específica dos orçamentos públicos.

Nesse quesito, as principais questões que exurgem são as seguintes: (i) os cidadãos têm real interesse em discutir matéria orçamentária?; (ii) haverá maior confiabilidade na alocação de recursos públicos se houve uma audiência pública com ampla e efetiva participação dos cidadãos nas deliberações? De fato, não apenas as respostas às duas indagações serão afirmativas, como, também, a experiência de países que adotam modelos semelhantes revela uma redução dos índices de sonegação de impostos:

Há vários estudos que mostram que, em regimes com processos de democracia direta, os cidadãos sonegam menos impostos. Qual é o argumento teórico para esse comportamento? Processos de democracia direta permitem aos cidadãos influenciar os gastos públicos. Dessa forma, eles sabem melhor como os recursos estão sendo utilizados e podem direcionar os gastos conforme as suas preferências. Isso aumenta a probabilidade de eles entenderem para que serve o orçamento estatal e sentem-se mais à vontade para contribuir. (RAUSCHENBACH, 2014, p. 223).

Então, se não é possível garantir o atingimento do princípio democrático pela simples

atuação do legislador, surge a necessidade de que outros métodos facilitadores da interação entre cidadão e Estado sejam implementados. Nesse contexto é que se tem os portais legislativos com amplo acervo de informações, as sessões de acesso virtual para acompanhamento e aporte de comentários, o veto popular on-line, dentre outras ideias.

4.1 PROCESSO LEGISLATIVO E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O processo legislativo dito ‘ordinário’ é a regra geral aplicável às hipóteses em que um ato normativo primário seja submetido aos trâmites de votação para aprovação parlamentar. Aos cidadãos que eventualmente participem de audiências públicas realizadas para o fim de votar determinada matéria de interesse coletivo são outorgadas determinadas garantias, sendo o devido processo legal a mais primordial.

Isso significa dizer que toda discussão “travada em sede de audiências organizadas pela Administração enseja uma maior publicidade e transparência no que tange à condução dos assuntos que envolvem a coletividade.” (OLIVEIRA, 1997, p. 277), em respeito ao princípio da publicidade⁷ insculpido no artigo 37 da Constituição da República, notadamente porque dela advirão resultados decisórios de caráter coletivo ou difuso e, “se alguém o usufruir, todos os que estão numa mesma situação usufruem também.” (SUNDFELD, 1990, p. 197), o que pode se materializar em benesses ou ônus.

Tem-se, com a realização de audiências públicas, um duplo viés: (i) garante-se a coleta de opiniões e de *feedback* dos cidadãos interessados na demanda em pauta; (ii) habilita-se e legitima-se a decisão tomada ao final, propiciando um provimento mais acertado, coerente e justo em face da maior cognição subjacente à expedição do ato administrativo.

Dessa leitura se conclui que o fundamento prático da realização da audiência pública surge como um desdobramento do próprio interesse público emanado da expectativa de que sejam produzidos atos legítimos e, ainda, do interesse dos particulares em apresentar argumentos e provas anteriormente à deliberação legislativa.

Para além disso, também é de se esperar que seja do interesse do administrador público a mitigação dos riscos de falibilidade (e erros de fato ou de direito) da decisão tomada, motivo pelo qual as audiências públicas não devem ser consideradas uma mera formalidade a ser cumprida pelo Estado, em que pese seja exatamente isto o que ocorre na prática.

A bem da verdade, devem ser canais de abertura democrática, com a finalidade de qualificar a gestão pública, visto serem um instrumento de consulta aos administrados para abertura dialógica que permita o mapeamento dos anseios da sociedade em termos de investimentos, programas e ações políticas, e, principalmente, transparência hialina de todos os dados contábeis, financeiros, operacionais e – para o que mais interessa a esta investigação – orçamentários.

Em um sistema de democracia semidireta, como visto, deve-se propiciar meios aos cidadãos para fiscalizar, acompanhar e decidir sobre as ações governamentais futuras e em andamento. Somente assim se terá a garantia de lisura que se espera de um processo legislativo lastreado no princípio democrático, destacando-se que a participação popular não elimina a necessidade de aferição técnica dos orçamentos, que podem ser submetidos

a uma ou mais comissões (FERREIRA FILHO, 2012, p. 233-234).

Portanto, a realização de audiências públicas, em termos procedimentais, deve estar intimamente ligada às práticas democráticas e aos postulados da transparência, da ampla cognição e do devido processo legal, constituindo-se em um exercício de poder pelo povo junto à Administração Pública (SOARES, 1997, p. 169).

Nesse contexto, a exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à realização das audiências públicas tornou-se prática obrigatória em todos os níveis da Administração, abrangendo a integralidade das leis orçamentárias. A partir da obrigatoriedade de sua realização, o instituto tem se difundido como elemento fundamental de gestão, incorporando-se à agenda de debates e propagação das discussões sobre a formulação de políticas públicas e sobre a governança pública.

A ideia de controle social das decisões públicas envolve dois momentos procedimentais: (i) uma etapa inicial desenvolvida no âmbito do Executivo, de essência administrativa, na qual a audiência pública é exigida em duas hipóteses distintas, quais sejam, no controle das metas fiscais e na elaboração das leis orçamentárias; (ii) a segunda etapa, que é o processo legislativo específico de elaboração da lei orçamentária respectiva, no qual a audiência pública é fase específica e imprescindível para a regularidade e legitimidade da decisão tomada (Cf. OLIVEIRA, 1997).

Realmente, é nas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) que a participação da população se revela obrigatória, tanto na fase de elaboração, coordenada pelo Executivo municipal, quanto na discussão dos respectivos projetos de lei, o que acontece na Câmara de Vereadores, na etapa de efetiva votação e deliberação.

Com base nessas constatações, a proposta que se apresenta é a de realização de audiências públicas em meio eletrônico, viabilizando seu início em horário e lugar definidos previamente, e, em seguida, com a manutenção de registro videográfico facilmente acessível virtualmente em sítios eletrônicos específicos, do Executivo e/ou Legislativo.

4.2 RESSIGNIFICANDO O PAPEL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PELA TECNOLOGIA

É totalmente plausível afirmar que a incidência dos parâmetros citados nos processos legislativos e, particularmente, nos trâmites dedicados à realização das audiências públicas exigidas por lei deve se dar pela implementação de ferramentas tecnológicas que sejam capazes de propiciar transparência informacional e participação efetiva.

Nesse ponto, reportando-se à presença da tecnologia no cotidiano, veja-se o alerta de João Victor Rozatti Longhi (2017, p. 233):

[...] Em outras palavras, dado o nível em que tais tecnologias se interpenetram no cotidiano de todos, é bem verdade que as disparidades produzidas pela falta de acesso a elas na contemporaneidade acaba por se tornar, em plano macroscópico, um problema social de caráter global.

A partir desse alerta, pode-se afirmar que o acesso à Internet passa a ser visto como

verdadeiro direito fundamental social, o que demanda do Estado atuação efetiva e prévia em prol da difusão do acesso a computadores e outros dispositivos eletrônicos e, ainda, à própria Internet, para que a população possa ter acesso a sessões de audiências públicas virtuais.

Essa preocupação rememora os alertas sempre atuais de Norberto Bobbio, que, muito antes da ascensão tecnológica hodierna, já destacava ser “supérfluo acrescentar que o reconhecimento dos direitos sociais suscita, além do problema da proliferação dos direitos do homem, problemas bem mais difíceis de resolver.” (BOBBIO, 2004, p. 35). Conclui-se, a par desse apontamento, que a propagação da inclusão digital é um dever do Estado e, somente com sua crescente implementação é que se poderá, efetivamente, ter mecanismos de aproximação consensual dos cidadãos em relação ao Estado.

As ponderações do autor ainda evidenciam um paradoxo: “os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado.” (BOBBIO, 2004, p. 35).

A despeito disso, o acesso à Internet não é universal, como se desejaria que fosse. Estatísticas de 2017 mostravam que, no Brasil, pouco mais da metade da população tinha acesso à Internet (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2017), o que denotava uma enorme carência em termos de conectividade e gera exclusão. Este número cresceu aceleradamente, em especial devido às repercussões da pandemia de Covid-19, em 2020. De fato, segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, extraídas da Pesquisa Nacional Contínua por Amostra de Domicílios – Pnad Contínua de 2021, já são 82,7% de domicílios com algum meio de acesso à Internet (AGÊNCIA BRASIL, 2021).

É importante registrar, de todo modo, que iniciativas voltadas à posituação desse direito são recorrentes no Brasil: (i) em 2011, por exemplo, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, que pretendia fazer constar do rol de direitos sociais do artigo 6º da Constituição o direito de acesso universal à Internet (BRASIL, 2011); (ii) em 2015, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 185, que visa incluir expressamente o acesso à Internet no rol de direitos fundamentais do artigo 5º da Constituição (BRASIL, 2015); (iii) mais recentemente, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 8/2020, que reativou os debates iniciados pela PEC nº 185/2015 (BRASIL, 2020).

A despeito de iniciativas legislativas, é preciso destacar que tal direito – ainda que implícito – já conduz a releituras sobre o desenvolvimento das áreas do conhecimento ligadas à intensificação do uso dos meios de comunicação em sociedade, levando a mudanças. Não há dúvidas de que a boa política de propagação do saber tecnológico perpassa por boas práticas e a governança tem o potencial de exercer influência determinante da delimitação de rotinas adequadas a esse propósito. Isso envolve o autoaprimoramento decorrente da busca pelo saber tecnológico, que é resultante do próprio fomento à educação digital (prevista, aliás, em comando específico contido no artigo 26 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, o Marco Civil da Internet), mas, também, da atuação proativa e profícua do Estado, em cooperação com a sociedade civil, para a promoção dessa desejável literacia.

4.3 INTERATIVIDADE, HIGIDEZ PROCEDIMENTAL E A SALVAGUARDA DO DISSENSO DELIBERATIVO

Não se pode deixar de comentar a inescapável preocupação com a higidez dos modelos de interatividade propugnáveis para a realização de audiências públicas, a começar pelo fato de ser essencial a garantia do acesso amplo, irrestrito e adequado a partir do postulado da neutralidade da rede, descrito por Tim Wu (2012, p. 244) como o prenúncio de “uma rede que trata da mesma forma tudo que transporta, sendo indiferente a natureza do conteúdo ou a identidade do usuário.”

Em uma era na qual o marco regulatório brasileiro sobre o uso da Internet (Lei nº 12.965/2014) adota a neutralidade da rede como um de seus princípios elementares (artigo 9º), deve-se implementar sistemas que garantam o acesso indistinto aos cidadãos à plataforma, mas com o mapeamento mínimo de suas identidades para fins de controle de acesso, limitação da participação de robôs (*bots*) e restrição do uso de algoritmos de inteligência artificial com o intuito escuso de influenciar enquetes e consultas sobre a pauta a ser votada (BRASIL, 2014).

Para além deste estudo, há desdobramentos inerentes à Tecnologia da Informação que, na proposta de elaboração de uma plataforma de participação e acesso, devem garantir higidez e lisura ao processo participativo – com preocupação, ainda, em relação ao tratamento de dados pessoais dos cidadãos, em especial após o advento da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018b) –, pois, somente assim se conseguirá atingir a segurança almejada, ainda que, eventualmente, o dissenso nas deliberações contraponha maioria e minoria, despertando rivalidades e inegáveis discussões, conforme alerta, em breve comentário, Rolf Rauschenbach (2014, p. 207):

As escolhas sobre a geração e o tratamento de maiorias e minorias não dizem somente a respeito dos processos de democracia direta, mas ao conjunto completo das instituições democráticas. Elas são particularmente relevantes no contexto dos processos de democracia direta, já que esses mecanismos geram por definição maiorias e minorias explícitas. Como os processos de democracia direta são somente um complemento às diversas instituições democráticas, coloca-se a questão sobre a relação entre elas.

Da leitura do excerto, extrai-se a conclusão de que, constituída uma maioria, ela pode oprimir a minoria, o que denota suposto viés, indesejável quanto aos postulados da democracia direta e à sua implementação, na medida em que isso poderia afastar – ao invés de atrair – os cidadãos aos debates.

Segundo Paulo Otero (1992, p. 373), “[...] a participação decorre da necessidade de a Administração prestadora se adequar às necessidades dos administrados. Deste modo, a participação dos interessados deve efectuar-se dentro do modelo organizativo hierárquico.” Resumidamente, é possível dizer que é inegável o risco de ocorrência da chamada ‘tirania da maioria’ em deliberações de democracia direta, haja vista o fato de tais situações se realizarem constantemente, o que faz surgir indagações acerca de métodos preventivos, como os quóruns, que passam a exigir maiorias qualificadas para a aprovação de uma proposta, que, no caso da participação popular, pode se lastrear em critérios objetivos, como aprovação por votação ou mesmo na taxa de participação, sempre com o intuito de se evitar as

‘maiorias aleatórias’.

A assim chamada “cibercidadania”, nos dizeres de Pérez Luño (2004), implica a consideração dos impactos que a tecnologia traz para o elemento central da participação do povo no processo deliberativo democrático, especialmente pela presença de participantes privados na intermediação dessas comunicações.

5. O ARTIGO 3º, INCISO V, DA LEI Nº 14.129/2021 E A PARTICIPAÇÃO POPULAR A PARTIR DE NOVAS TECNOLOGIAS

Se plebiscitos e referendos são os instrumentos mais conhecidos para que os cidadãos tenham voz e atuem ativamente no processo democrático, não há dúvidas de que importante papel também é exercido pelas audiências públicas.⁸

O envolvimento de grupos na aferição decisional é aspecto essencial para o bom desenvolvimento democrático, e encontra suas raízes na ação coletiva.⁹ Não há dúvidas, quanto às audiências públicas, de que são um dos institutos com maior potencial para a consensualização. Sua natureza constitucional permite à Administração Pública dialogar com a sociedade civil para facilitar o exercício direto e legítimo da cidadania (OLIVEIRA, 1997) em sua acepção mais tradicional, contemplando várias dimensões e permitindo a apresentação de propostas, reclamações, dúvidas, a solicitação de providências etc., de forma a possibilitar e viabilizar a discussão em torno de temas socialmente relevantes. Trata-se de instituto fortemente visualizado no direito regulatório, com forte conexão ao princípio da eficiência (MOREIRA NETO, 2001, p. 103).

Segundo Marcos Juruena Villela Souto (2012, p. 306), “[é] por meio dessa participação que se legitima a regulação (exercida por agentes não eleitos), bem como o controle de eficiência (pela manifestação dos destinatários da regulação).” Ou, ainda, segundo Alexandre Santos de Aragão (2002, p. 440):

Entendemos que mesmo nos casos em que a realização de audiências ou consultas públicas não tiver sido cogentemente estabelecida, sendo, portanto, discricionárias, se algum agente econômico ou entidade interessada requerer a sua realização, a recusa da Administração deverá ser satisfatoriamente motivada face aos princípios e valores constitucionais que privilegiam a participação dos interessados nas decisões administrativas (art. 1º, *caput* e inciso I; art. 5º, XXXIII e XXXIV; 37, *caput* e §3º; e 175, III, Constituição Federal).

Pelo exposto, observa-se que a audiência pública é mais ampla que a mera coleta de opinião ou que o debate público. Esses dois últimos, aliás, possuem conceituação própria e não devem ser confundidos com a primeira. Novamente, transcreve-se a explicação de Villela Souto, reportando-se a Moreira Neto:

Diogo de Figueiredo Moreira Neto [em Tese apresentada no XXIII Congresso Nacional de Procuradores de Estado] esclarece que a participação administrativa apresenta três institutos afins: a *coleta de opinião*, o *debate público* e a *audiência pública*, como se pode observar:

A *coleta de opinião* é um processo de participação administrativa aberto a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses coletivos ou difusos, visando à legitimidade da ação administrativa pertinente a esses interesses, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado exerce o direito de manifestar sua opção, orientadora ou vinculativa, com vistas à melhor decisão do Poder Público. O *debate público*, por sua vez, é um processo de participação administrativa, aberto a indivíduos e grupos sociais determinados, visando à

legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado tem o direito de confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções com os de outros administrados e com o próprio Poder Público, com o objetivo de contribuir para a melhor decisão administrativa. A *audiência pública*, já conceituada, acresce às características dos dois institutos anteriores um maior rigor formal de seu procedimento, tendo em vista a produção de uma específica eficácia vinculatória, seja ela absoluta, obrigando a Administração a atuar de acordo com o resultado do processo, seja relativa, obrigando a Administração a motivar suficientemente uma decisão que contrarie aquele resultado. (SOUTO, 2012, p. 305-306).

Como foi dito na introdução, a partir da reforma promovida pela Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, passou a ser definido como princípio, em seu artigo 3º, inciso V, “o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública.” (BRASIL, 2021).

Nas interações com o Estado, isto pode ter contornos próprios, de modo que “o déficit de participação real dos cidadãos aparece, nesse contexto, como o principal entrave a um desenvolvimento mais consequente da governança regional.” (VILLAS-BÔAS FILHO, 2016, p. 255), afetando de forma direta todas as “inter-relações transformadoras que articulam instituições, Estados-membros, sociedade civil, grupos de interesse, *lobbies* e redes sociais.” (VILLAS-BÔAS FILHO, 2016, p. 255).

É inegável que as tecnologias de informação e de comunicação propiciam transformações nos relacionamentos entre Estado e cidadãos, e a transparência que se obtém com a participação direta contribui para que se atinja a almejada boa governança, uma vez que ainda permite o monitoramento e o controle dos desdobramentos advindos da decisão tomada.

O fenômeno da virtualização do ambiente governamental avança rumo à ampliação de espectros a partir da implementação de infraestrutura de comunicação de dados e dos sistemas de informação, da modernização da gestão administrativa, da maior eficiência na prestação dos serviços públicos, da transparência nas tomadas de decisão e nas ações governamentais e, ainda, na racionalização dos gastos públicos, tudo isso compondo um panorama no qual a tecnologia se apresenta como motor do fenômeno da transformação digital, propiciando a alavancagem da almejada consensualização.

No âmbito federal já existem diversos mecanismos implementados, particularmente no Congresso Nacional, com resultados exitosos, a exemplo dos portais mantidos pela Câmara dos Deputados, cuja viabilização se deu a partir de tecnologias da informação e comunicação (TICs), conforme descrito no próprio portal do sistema batizado, coincidentemente, de “*e-democracia*”:

O portal e-Democracia também é um espaço que a Câmara dos Deputados criou para ampliar e incentivar a participação da sociedade no processo legislativo. Lá existem dois espaços: as Comunidades Legislativas e o Espaço Livre. Nas comunidades você pode participar de debates de temas específicos, normalmente, relacionados a projetos de lei já existentes. No Espaço Livre, você mesmo pode definir o tema da discussão e ser o grande motivador dela. (LUDGERO, 2015).

A realidade não é outra no Senado Federal, que utiliza ferramenta similar batizada de “*e-cidadania*”, pela qual os cidadãos podem interagir com a Casa Legislativa e sugerir temas legislativos:

Em meio à crise política, o portal e-Cidadania, do Senado, criado para estimular a participação popular no processo legislativo, registrou um crescimento de 1.607% em uma de suas principais ferramentas. Nos dois últimos anos, as ideias legislativas, propostas de leis cadastradas por cidadãos no site e abertas a votação, se tornaram pivôs de polêmicas, armas nas disputas ideológicas da *web* e meios de expressão da insatisfação popular. (SANTOS, 2018).

Porém, no âmbito municipal, não se vê iniciativas como essa, em que um *website*, ou seja, um portal eletrônico é utilizado para viabilizar o acesso, o acompanhamento e a participação popular direta nas deliberações apresentadas. Dessa forma, somente será possível cogitar de verdadeira governança eletrônica com o uso efetivo das tecnologias da informação e comunicação (TICs), se esse uso for implementado nas relações entre Estado e cidadãos a partir do entendimento das possibilidades tecnológicas ofertadas pelos recursos de videoconferência e webconferência – que não se confundem:

Diferentemente das videoconferências, cuja realização pode se dar por instrumentais eletrônicos não necessariamente dependentes da Internet, as webconferências são conceituadas como reuniões ou encontros virtuais e sua realização – como o próprio nome denota – se dá pela Internet (*web*) através de aplicativos ou serviços com possibilidade de compartilhamento de apresentações, voz, vídeo, textos e arquivos. (FALEIROS JÚNIOR, 2020, p. 192).

Porém, o uso dessas tecnologias dependerá de uma paulatina incorporação à rotina parlamentar, conforme adverte João Victor Rozatti Longhi (2017, p. 314-315):

[...] E, indo-se mais além, revelou-se necessário que haja vontade política de que o uso de tais ferramentas seja incorporado à práxis da rotina parlamentar, explorando-se as potencialidades de mecanismos que hoje começam a se diversificar, atingindo aplicativos de celular, *tablets*, interoperabilidade com redes sociais, blogs e outros *gadgets* etc.

Não obstante, reconheceu-se que muitas transformações culturais devem ocorrer para que tais premissas se efetivem, especialmente por parte dos parlamentares, que devem passar a dialogar mais com tais plataformas. Mas, mesmo sem elas, é certo que, com a convergência da interatividade em portais oficiais como estes, algumas questões poderiam ser facilmente solucionadas. O que abriria, por exemplo, a possibilidade de, uma vez atingido determinado nível de participação online, tal projeto ou tema passasse a tramitar com prioridade. Dentre outras potencialidades dos portais, que proporcionariam transparência e a eventual criação de procedimentos paralelos de colheita de opinião dos usuários para, eventualmente, chegar-se à possibilidade de se pautarem as instituições pela síntese dos anseios populares manifestados nos portais parlamentares.

No plano municipal, há total viabilidade técnica de implementação de ferramentas inspiradas nas já existentes a nível federal: a tecnologia envolvida não é inacessível e depende, basicamente, do desenvolvimento de uma plataforma *web* que assegure a hígidez sistêmica, auditabilidade, e aderência aos parâmetros mais tradicionais de segurança da informação,¹⁰ que, no Brasil, constam expressamente do Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018 (Política Nacional de Segurança da Informação) (BRASIL, 2018a): (i) disponibilidade; (ii) integridade; (iii) confidencialidade; (iv) autenticidade da informação (artigo 1º). Os três primeiros são os parâmetros classicamente definidos, em língua inglesa, como “*CIA Triad*”,¹¹ e a eles se adiciona o requisito da autenticidade, que guarda correlação muito próxima com a necessidade de que o acesso dos cidadãos a plataformas interativas seja viabilizado, por exemplo, por técnicas adequadas de criptografia assimétrica (como os populares *tokens* de padrão ICP-Brasil).

Sabe-se que há barreiras complexas para viabilizar interatividade com alto grau de

segurança. De qualquer forma, tais investimentos representariam o exato atendimento do interesse público, na medida em que são canais de “participação administrativa aberta aos indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei.” (MOREIRA NETO, 1992, p. 192), mas, evidentemente, sem se “olvidar de valores fundamentais à democracia, sem os quais sua presença fica ameaçada. São eles a proteção do dissenso e das minorias.” (LONGHI, 2017, p. 316).

Enfim, a formatação eletrônica das audiências públicas, com a efetiva implementação de procedimentos de certificação digital, certamente seria um diferencial qualitativo e participativo, o que, conseqüentemente, propiciaria celeridade e resolutividade às ações governamentais, que poderiam “conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.” (MOREIRA NETO, 1992, p. 129), com mais transparência e controle social, desburocratizando a Administração Pública e tornando-a mais aberta, interativa e propícia à implementação de parâmetros de governo digital.

6. CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo, foram apontados os eventos histórico-evolutivos do conceito de democracia, iniciando-se pelas bases do instituto no Estado Liberal, período marcado por premissas que fixaram as pilstras de sustentação do modelo de Estado contratualista e seus desdobramentos para a noção de democracia. Dedicou-se, ainda, breve enfoque aos modelos de democracia direta, representativa e semidireta ou semirrepresentativa, sendo este terceiro modal um viés de equilíbrio dentro do espectro inter-relacional dos cidadãos com o Estado.

A seguir, destacou-se a necessidade de ressignificação do conceito de democracia para além da virada do milênio. Obtemperou-se que, com a transformação digital, o século XXI já está marcado por uma nova dinâmica social que desafia o Direito a redesenhar certos institutos jurídicos, acompanhando a evolução social e se mantendo coeso e em sintonia com o princípio democrático. A aliança das tecnologias de informação e comunicação (TICs) a instrumentais de aproximação dos cidadãos, como plebiscitos, referendos, consultas públicas etc. é um dos caminhos que se deve trilhar para a consolidação do que se denomina “governo digital”, agora estruturado em função de regras e princípios próprios na Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), como o “incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública” definido no artigo 3º, inciso V. Porém, em que pese já existir a lei federal, é fato que os municípios não dedicam verdadeira atenção à implementação de sistemas eletrônicos capazes de ampliar a interação com seus munícipes.

Em linhas mais específicas, buscou-se averiguar a viabilidade da implementação de tecnologias da informação e comunicação para a realização de audiências públicas, que são etapa procedimental obrigatória nas votações dos chamados “orçamentos participativos”. Por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, a sociedade civil é chamada a participar dos debates que definem a alocação dos recursos públicos nos processos legislativos de deliberação de Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais, embora, na prática, não seja comum qualquer tipo de engajamento e efetiva participação dos munícipes nesses debates.

Em tópicos mais específicos, analisou-se que não há, de fato, desconhecimento técnico ou disparidade informacional capaz de justificar a falta de efetiva participação, mas, sim, um distanciamento do Poder Público quanto a seus cidadãos, o que se materializa de questões culturais, evidentemente, mas também logísticas, haja vista a dificuldade de conciliação de agendas, os deslocamentos, a longa duração de uma audiência pública e, ainda, a falta de instrumentais facilitadores da consulta e do acompanhamento desses eventos.

Nesse sentido, a implementação de audiências públicas virtuais surge como modal capaz de simplificar, desburocratizar e elevar o nível de interação entre os cidadãos e os municípios para cumprimento do citado princípio da Lei do Governo Digital. Para além disso, pontuou-se que a consensualização almejada como pilar de ressignificação da Administração Pública hodierna pode partir de iniciativas assim, que garantam maior legitimidade e confiabilidade às decisões estatais tomadas com amparo no efetivo acompanhamento popular.

A despeito de tudo isso, diversos problemas ainda precisarão ser solucionados para que seja viável a implementação de um modelo de participação direta em audiências públicas com o apoio tecnológico, sendo a inclusão digital o primeiro deles, ao qual se soma o problema da insuficiente educação digital (artigo 26 do Marco Civil da Internet) e, mais tecnicamente, a disparidade concreta de acesso a ferramentas que garantam a checagem de identidade e a adequação aos parâmetros da Política Nacional de Segurança da Informação, especialmente pela insuficiência de disponibilização de *tokens* de criptografia assimétrica à população.

Somente com a garantia de amplo, efetivo e seguro acesso a dispositivos eletrônicos e à Internet é que se poderá propiciar a todo cidadão os canais de facilitação da participação esperada. Isso ainda depende de políticas públicas concretas para que ocorra uma mudança cultural e para que se crie o engajamento necessário à concretização material do espírito teleológico dos modais de democracia direta agora consagrados em lei.

7. NOTAS

1. Sobre isso, confira-se: “Os mecanismos *procedimentais* são aqueles empregados pontualmente em certa fase dos processos administrativos no intuito de promover o diálogo entre sociedade e Estado. Exemplo disso, no âmbito de uma agência reguladora, vislumbra-se na realização de audiências e consultas públicas como técnicas preparatórias de atos decisórios de caráter normativo ou geral. Os mecanismos *orgânicos*, a seu turno, englobam os canais de diálogo permanente no âmbito de órgãos colegiados. A participação de representantes, de especialistas ou de agentes econômicos em conselhos de políticas ou em órgãos regulatórios exemplifica a técnica em questão. [...] Já os mecanismos *contratuais* são aqueles que consolidam o consenso em instrumentos formais bilaterais, como acordos de leniência, acordos em processos de licenciamento ou autorização administrativa ou compromissos de cessação ou alteração de condutas dos agentes regulados no âmbito de processos sancionadores.” (MARRARA, Thiago. Regulação consensual: o papel dos compromissos de cessação de prática no ajustamento de condutas dos regulados. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [Ribeirão Preto], v. 4, n. 1, p. 275-293, jan./jun. 2017. p. 279-277).

2. Eis a importante passagem: “Mas, sendo a cidade algo de complexo, assim como qualquer outro sistema composto de elementos ou de partes, é preciso, evidentemente, procurar antes de tudo o que é um cidadão. Por que a cidade é uma multidão de cidadãos, e assim é preciso examinar o que é um cidadão, e a quem se deve dar este nome. [...] Ponhamos de lado, pois, os que obtêm este título por qualquer

outro modo, como, por exemplo, aqueles a quem se concedeu o direito de cidadania. O cidadão não é cidadão pelo fato de se ter estabelecido em algum lugar – pois os estrangeiros e os escravos também são estabelecidos. Nem é cidadão por se poder, juridicamente, levar ou ser levado ante os mesmos tribunais. Pois isso é o que acontece aos que se servem de selos para as relações de comércio. [...] Em uma palavra, cidadão é aquele que pode ser juiz e magistrado. Não existe definição melhor. Alguns cargos tomam um tempo limitado, não podendo ser exercidos duas vezes pela mesma pessoa, ou então somente depois de um período determinado. Alguns existem, ao contrário, cuja duração é ilimitada, como acontece com as funções de juiz e de membro das assembleias gerais. [...] Por aí se vê, pois, o que é o cidadão: aquele que tem uma parte legal na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária – eis o que chamamos cidadão da cidade assim constituída. [...] Cidadão, segundo a nossa definição, é o homem investido de certo poder.” (ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010. Livro III. P. 53-55).

3. Com efeito: “[...] anche quando dispone circa le procedure da seguire dai diritti nazionali, il diritto comunitario impone un modello di regolazione fondato sulla partecipazione degli interessi, in modo da assicurare decisioni fondate sulla conoscenza dei fatti e su un ragionevole e motivato equilibrio degli interessi. Inoltre, anche in questo caso gli interessi riconosciuti non sono solo quelli dei cittadini e delle imprese sottoposte alla regolazione nazionale, ma anche quelli delle autorità e dei cittadini di altri paesi.” (CASSESE, Sabino. **Il diritto amministrativo: storia e prospettive**. Milão: Giuffrè, 2010. p. 386).

4. Democracia direta é uma forma de governo democrático na qual a população tem o direito de participar diretamente das tomadas de decisões. Suas origens remontam à Grécia Antiga e aos cantões suíços. (BEÇAK, Rubens. **Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 16).

5. A democracia representativa é uma forma de exercício do poder político em que o povo de um país elege os seus representantes, através do voto nas eleições. Os candidatos eleitos são legitimados como representantes do povo. Há, nesse modelo, um papel proeminente dos partidos políticos. Para maiores detalhes, consulte-se: COSTA, Marta Nunes da. **Modelos democráticos**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 6 *et seq.*

6. A ideia de um modelo de democracia semidireta ou semirrepresentativa nasce como terceira via, garantindo uma flexibilização entre as características visualizadas nos demais modelos e um aperfeiçoamento dos institutos garantidores da efetiva participação popular, na medida em que, embora existam partidos políticos e representantes eleitos, concede-se aos cidadãos um rol de instrumentais típicos da democracia direta, pelos quais, em situações específicas, há participação direta da sociedade na tomada de decisões estatais. Para maiores detalhes: COSTA, Marta Nunes da. **Modelos democráticos**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 44-45.

7. A demais, sua realização deve ser prévia, na medida em que, somente após a sua realização é que faz sentido a tomada de decisão e a expedição e um ato correlato, ou seja, impõe-se “[...] o dever de ouvir as demandas dos cidadãos no processo de elaboração das da legislação orçamentária, de modo que, previamente à submissão de um projeto de lei para o Legislativo, deve ser realizada audiência pública para garantir a interação com os administrados, segundo a lógica da consensualização, garantindo-se, com isso, maior transparência das finanças públicas e melhor adequação do projeto formulado às demandas de maior urgência da sociedade. Nesse mesmo espírito, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 44, define como obrigatória a realização de audiências públicas, o que transforma esta exigência em verdadeira condição para a aprovação das leis em que são obrigatórias.” (FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital De Direito Administrativo**, [São Paulo], v. 4, n. 2, p. 69-90, jul./dez. 2017. p. 83).

8. A palavra ‘audiência’ tem sua origem no termo ‘*audire*’, do Latim, que significa ‘ouvir’, ‘dialogar’.

9. Nesse sentido, importantes os dizeres de John Hart Ely. **Democracy and distrust: a theory of judicial review**. Cambridge: Harvard University Press, 1980. p. 181: “*In theory it is the legislature that makes the*

laws and the administrators who apply them. Anyone who has seen Congress in action, however—I am not much acquainted with state legislature—will know that the actual situation is very nearly upside down. Much of the typical representative’s time is consumed, not with considering legislation, but rather with running errands (big and small) for his or her constituents—“making calls to public agencies on behalf of businessmen and interested parties back home, introducing private bills to permit alien relatives of constituents to enter or remain in the country and answering the huge quantity of mail that comes in.” This is not to say that our representatives are unconcerned with substantive questions. But often that concern is expressed not in the form of legislation but rather by second guessing the decisions of executive and administrative officials—questioning them at hearings and in various less formal ways. Much of the law is thus effectively left to be made by the legions of unelected administrators whose duty it becomes to give operative meaning to the broad delegations the statutes contain. The point is not that such “faceless bureaucrats” necessarily do a bad job as our effective legislators. It is rather that they are neither elected nor reelected, and are controlled only spasmodically by officials who are.”

10. É preciso registrar que “[d]e nada adiantaria uma estrutura de webconferências para permitir interações em tempo real entre representantes e representados, promovendo o diálogo e fomentando o debate se, em essência, a maior parte da população é leiga. Nesse sentido, embora a proposta de audiências públicas interativas e propulsionadas por sistemas de webconferência seja convidativa para o aprimoramento de plataformas como as já existentes (por exemplo, no Brasil, com os sistemas e-Democracia e e-Cidadania do Legislativo federal), é inegável que há muitas construções teóricas e práticas a serem formuladas, tamanha a delicadeza do problema que essa proposta envolve.” (FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. **Administração pública digital: perspectivas para o aprimoramento do regime jurídico administrativo na sociedade da informação**. Indaiatuba: Foco, 2020. p. 194).

11. A sigla se refere aos vocábulos confidencialidade (*confidentiality*), integridade (*integrity*) e disponibilidade (*availability*), que são exatamente os mesmos previstos na Política Nacional brasileira. Segundo a doutrina: “*The term cybersecurity refers to techniques and practices designed to protect data that is stored, transmitted, or used in information systems. Therefore, cybersecurity is one of the cross-cutting issues in digital transformation today, because it is fundamental that authorized messages be delivered at any time and at any place and to the right place and in real time and without any disturbance and without malicious attack. Hence, effective cybersecurity reduces the risk of cyber threat attacks and protects public and private organizations from unauthorized exploitation of cyber and physical devices, networks, systems.*” (MÖLLER, Dietmar P. F. **Cybersecurity in digital transformation: scope and applications**. Cham: Springer, 2020. p. 12).

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. São Paulo: FGV, 2007.

AGÊNCIA BRASIL. Sobem para 82,7% percentual de domicílios com internet, diz IBGE. **Agência Brasil**, [Rio de Janeiro], 14 abr. 2021. Geral. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/sobe-para-827-percentual-de-domicilios-com-internet-diz-ibge>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **O direito, introdução e teoria geral: uma perspectiva luso-brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

BEÇAK, Rubens. **Democracia**: hegemonia e aperfeiçoamento. São Paulo: Saraiva, 2014.

BEHN, Robert D. *The challenge of evaluating m-government, e-government, and p-government: what should be compared with what? In: MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor; LAZER, David (ed.). **Governance and information technology**: from electronic government to information government. Cambridge: The MIT Press, 2007.*

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica**: direito administrativo e organização no século XXI. São Paulo: Almedina, 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018**. Institui a Política Nacional de Segurança da Informação, dispõe sobre a governança da segurança da informação, e altera o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, que regulamenta o disposto no art. 24, *caput*, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9637.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021m. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2011**. Altera o art. 6.º da Constituição Federal para introduzir, no rol dos direitos sociais, o direito ao acesso à Rede Mundial de Computadores (Internet). Brasília, DF: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99334>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2020**. Altera o art. 5º da Constituição Federal, para incluir o acesso à internet entre os direitos fundamentais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141096>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 185, de 2015**. Acrescenta o inciso LXXIX ao art. 5º da Constituição Federal, para assegurar a todos o acesso universal a Internet entre os direitos fundamentais do cidadão. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2075915>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

CASSESE, Sabino. **Il diritto amministrativo**: storia e prospettive. Milão: Giuffrè, 2010.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.br. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros – TIC Domicílios, 2017. Disponível em: <https://cetic.br/tics/domicilios/2017/domicilios/A4/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito público**: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1996.

COSTA, Marta Nunes da. **Modelos democráticos**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

COSTA, Pietro. **Cittadinanza**. Roma-Bari: Laterza, 2005.

CRICK, Bernard. **Democracy**: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 191, Rio de Janeiro, jan./mar. 1993.

ELY, John Hart. **Democracy and distrust: a theory of judicial review**. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital De Direito Administrativo**, [São Paulo], v. 4, n. 2, p. 69-90, jul./dez. 2017.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. **Administração pública digital**: perspectivas para o aprimoramento do regime jurídico administrativo na sociedade da informação. Indaiatuba: Foco, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da Administração consensual: a audiência pública e sua finalidade. **Revista de Direito Administrativo**, [Rio de Janeiro], v. 230, p. 237-250, Rio de Janeiro, out./dez. 2002

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Principes de philosophie du droit**. Tradução de André Kaan. Paris: Gallimard, 1940.

LARENZ, Karl. **Derecho justo: fundamentos de etica juridica**. Tradução de Luis Díez-Picazo. Madri: Civitas, 1985.

LONGHI, João Victor Rozatti. **Processo Legislativo Interativo**. Curitiba: Juruá, 2017.

LUDGERO, Lucas. A participação popular por meio de mecanismos virtuais, audiências públicas e da Comissão de Legislação Participativa. **Rádio Câmara**, Brasília, 21 set. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2zWCItC>. Acesso em: 10 jun. 2022.

MARRARA, Thiago. Direito Administrativo: transformações e tendências. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito Administrativo: transformações e tendências**. São Paulo: Almedina, 2014.

MARRARA, Thiago. Regulação consensual: o papel dos compromissos de cessação de prática no ajustamento de condutas dos regulados. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [Ribeirão Preto], v. 4, n. 1, p. 275-293, jan./jun. 2017.

MATSUKASA, John G. *The eclipse of Legislatures: direct democracy in the 21st Century*. **Public Choice**, [S. l.], v. 124, n. 1, p. 157-177, 2005.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MIRAGEM, Bruno. **A nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 51, n. 2, p. 105-120, abr./jun. 2000.

MÖLLER, Dietmar P. F. *Cybersecurity in digital transformation: scope and applications*. Cham: Springer, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política**: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, jan./mar. 2003.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 135, jul./set. 1997.

OTERO, Paulo. **Conceito e fundamento da hierarquia administrativa**. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

PÉLISSE, Jérôme. *Les usages syndicaux du droit et de la justice*. In: COMMAILLE, Jacques; KALUSZYNSKI, Martine (Ed.). **La fonction politique de la justice**. Paris: La Découverte, 2007.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *¿Ciberciudadaní@ o cidadaní@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004.

RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 205-230, jan./mar. 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

SANTOS, Paulo. Em portal do Senado, uso de ferramenta criada para sugerir leis dispara. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 mai. 2018. Disponível em: <https://glo.bo/2y6QAuC>. Acesso em: 10 jun. 2022.

SARTORI, Giovanni. **Homo videns: televisione e post-pensiero**. Milão: Laterza, 1999.

SILVA, Almiro do Couto e. Os indivíduos e o Estado na realização das tarefas públicas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 57, Cadernos de Direito Público, dez. 2003.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito administrativo de participação de participação (cidadania, direito, Estado e Município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Audiência pública e regulação. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, p. 298-322, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. Habeas data e mandado de segurança coletivo. **Revista de Direito Público**, [Brasília], v. 23, n. 95, jul./set. 1990.

VIANA, Ana Cristina Aguiar. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fé, v. 8, n. 1, p. 115-136, jan./jun. 2021.

VILLAS-BÔAS FILHO, Orlando. As transformações da regulação jurídica na sociedade contemporânea: a governança como paradigma. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 251-259, jan./abr. 2016.

WU, Tim. **Impérios da comunicação: do telefone à Internet, da AT&T ao Google**. Tradução de Cláudio Carina. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

Recebido em: 11/06/2022

Aceito em: 10/08/2022